

Ute Sacksofsky

Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben

Zugleich ein Beitrag
zur Geltung des Steuerstaatsprinzips

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
1. Teil: Grundlagen	5
1. Kapitel: Die umweltökonomische Diskussion	5
A. Die Umweltproblematik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht	6
B. Lösungsvorschläge	8
I. Verhandlungen	8
1. Das Coase-Theorem	8
2. Umweltgüter als öffentliche Güter	10
3. Spieltheorie und soziale Dilemmata	11
II. Staatliches Eingreifen	13
1. Staatliche Preisvorgaben: Abgaben	13
2. Staatliche Mengenvorgaben: Zertifikate	15
C. Abgaben und Ordnungsrecht im Instrumentenvergleich	18
I. Ökonomische Effizienz	19
II. Ökologische Effektivität	21
III. Dynamische Anreizwirkung	22
IV. Bewertung	23
2. Kapitel: Verwaltungsrechtliche Ausgestaltung von Umwelt- abgaben	26
A. Umweltabgaben und umweltrechtliches Regelungskonzept	26
B. Umweltabgaben in der Praxis	30
I. Umweltabgaben auf Bundesebene	31
1. Altölabgabe	31
2. Benzinbleiabgabe	33
3. Abwasserabgabe	34
a) Konzept	34
b) Ausgestaltung und Novellen	36
c) Bewertung	40

4. Abfallverbringungsabgabe	42
II. Umweltabgaben auf Landesebene	43
1. Wasserentnahmeentgelte	43
2. Abfallabgaben	45
3. Naturschutzausgleichsabgaben	47
III. Bewertung	48
C. Präzisierung der Fragestellung	49
2. Teil: Etablierte nicht-steuerliche Abgaben	51
3. Kapitel: Sonderabgaben	55
A. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	56
I. Die Weichenstellung: die Entscheidung zur Berufsausbildungs- abgabe	56
II. Auseinandersetzung zwischen Erstem und Zweitem Senat: die Bedeutung des Finanzierungszwecks	63
1. Der Angriff des Ersten Senates	63
2. Die Replik des Zweiten Senates	65
3. Ergebnis	66
III. Die Sonderabgaben als ständige Rechtsprechung	66
1. Bestätigung der Sonderabgaben-Rechtsprechung	66
2. Gegenbewegung: die Betonung der Offenheit der Finanz- verfassung	68
IV. Zusammenfassung	71
B. Auseinandersetzung mit der Rechtsfigur „Sonderabgabe“	71
I. Kritik an der Rechtsprechung	72
1. Abgrenzung von Steuern und Sonderabgaben	73
a) Ähnlichkeit und Wesensverschiedenheit	73
b) Allgemeine und besondere Staatsaufgaben	73
c) Lenkungs- und Finanzierungszweck	76
2. Kriterien einer zulässigen Sonderabgabe	76
a) Homogene Gruppe	77
aa) Homogenität und Vergleichspunkt	77
bb) Vorgebenheit statt Normativität	77
cc) Homogenität und Gleichheit	78
dd) Aussagekraft	78
b) Evidente Sachnähe	79
aa) Verwendungszweck	79
bb) Personaler Bezugspunkt	79
c) Gruppennützige Verwendung	80
aa) Gruppen- oder Individualnützigkeit	80
bb) Finanzverfassungsrechtliche Probleme	81
cc) Unbestimmtheit	82
3. Schutzfunktion	82
a) Belastungsgleichheit	83
b) Schutz der Finanzverfassung	84

II. Modifikationen der Sonderabgaben-Kriterien	86
4. Kapitel: Gebühren	88
A. Die Gebühr im Verwaltungsrecht	90
I. Gebührenarten	91
1. Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	91
a) Verwaltungsgebühren	92
b) Benutzungsgebühren	92
c) Zur Abgrenzung von Verwaltungs- und Benutzungs- gebühren	93
2. Verleihungsgebühren	95
II. Gebührenbemessungsprinzipien	97
1. Kostendeckungsprinzip	98
2. Äquivalenzprinzip	101
3. Leistungsproportionalität	102
III. Gebührenzwecke	104
B. Die Gebühr im Verfassungsrecht	106
I. Formale Abgrenzung von Gebühr und Steuer	107
1. Der Gebührenbegriff aus verfassungsrechtlicher Sicht	107
2. Übernahme des traditionellen Gebührenbegriffs	107
3. Funktion eines verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs	109
II. Materielle Abgrenzung von Steuer und Gebühr	111
1. „Materieller“ Gebührenbegriff	112
2. Gebühr als Kostenersatz	114
a) Die Argumentation	114
b) Verankerung in der Rechtsprechung des Bundes- verfassungsgerichts	115
c) Bewertung	117
III. Neue Entwicklungen – das Beispiel der Wasserentnahme- abgaben	118
1. Der Sachverhalt	118
2. Die Entscheidung	122
3. Rezeption und Konsequenzen	123
3. Teil: Restriktion nicht-steuerlicher Abgaben durch das Steuer- staatsprinzip	126
5. Kapitel: Der Steuerstaat – von der Deskription zum normativen Prinzip	129
A. Herkunft und ursprüngliche Bedeutung	129
I. Die Entstehung des Steuerstaates	130
II. Die Prägung des Begriffs durch Schumpeter	133
III. Ergebnis	136
B. Das Steuerstaatsprinzip in den ersten Jahrzehnten der Bundes- republik	138

I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	138
1. Kompetenz zur Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben	139
2. Auswirkungen der Art. 105ff. GG	140
a) Zum Steuerbegriff	140
b) Abgrenzung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben	141
3. Typen nicht-steuerlicher Abgaben	144
a) Gebühren und Beiträge	144
b) Andere Abgaben	146
4. Prüfung anhand des allgemeinen Gleichheitssatzes	146
5. Zusammenfassung	148
II. Diskussion in der Literatur	149
III. Entdeckung des Steuerstaatsprinzips	151
6. Kapitel: Das Steuerstaatsprinzip im Grundgesetz	153
A. Inhalt	153
I. Quantitative Begrenzung	153
1. Tatsächliche Lage	154
2. Dogmatische Tauglichkeit	156
II. Qualitative Anforderungen	157
1. Unterscheidung nach der Funktion	157
2. Interpretationsprinzip	159
B. Normative Verankerung	161
I. Art. 105ff. GG	161
1. Normtext und Normkontext	162
2. Steuerkompetenzen und Sachkompetenzen	164
a) Regelungstechnische Aspekte	164
b) Materielle Aspekte	165
3. Kompetenzen verschiedener Klassen	166
4. Grundrechtssichernde Funktion von Kompetenzen	167
5. Beliebige Umgehung	167
II. Ordnungsfunktion der Finanzverfassung und Bundesstaat	168
1. Statik und Dynamik der Finanzverfassung	170
a) Justitiabilität der Finanzverfassung	170
b) Umsatzsteuer als flexibles Element	171
c) Notwendigkeit von Flexibilität	174
aa) Finanzverfassung und Aufgabenverteilung	174
bb) Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	176
cc) Staatspraxis	177
2. Gefahren für den Bundesstaat	178
a) Erhebungskompetenz	179
b) Folgen für die Finanzverteilung	181
3. Ergebnis	182
III. Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip	183
1. Sozialstaatsprinzip	183
2. Sozialer Rechtsstaat	184
3. Rechtsstaatsprinzip	185
IV. Lastengleichheit	187

V. Steuerstaat als Verfassungsvoraussetzung	187
VI. Zusammenfassung	188
7. Kapitel: Konsequenzen-finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an nicht-steuerliche Abgaben	189
I. Keine finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen	189
II. Anderweitige verfassungsrechtliche Bindungen	190
III. Zur Abgrenzung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben ..	192
IV. Folgen	195
4. Teil: Umweltnutzungsgebühren	196
8. Kapitel: Rechtmäßigkeitsanforderungen	197
A. Nicht-steuerliche Abgabe oder Steuer	197
I. Individuell zurechenbare staatliche Leistung	197
1. Erfordernis staatlicher Aktivität	198
2. Perspektive des Leistungserbringers oder des Leistungsempfängers?	200
3. Vorteil durch Umweltnutzung	202
a) Gut der Allgemeinheit	202
b) Öffentliche Sache	203
4. Verfügungsbefugnis des Staates	204
5. Individuelle Zurechenbarkeit	207
6. Konsequenzen	208
II. Kausale Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung	209
III. Zusammenfassung	210
B. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	210
I. Allgemeiner Gleichheitssatz und nicht-steuerliche Abgaben ...	210
1. Zum Stand der Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes ..	210
2. Sachbereich „nicht-steuerliche Abgaben“	214
II. Rechtfertigung von Umweltnutzungsgebühren	215
1. Einnahmeerzielung	215
2. Vorteil	216
a) Sondervorteil oder Ausnutzung natürlicher Freiheit	216
aa) Grundrecht auf Umweltverschmutzung	216
bb) Umweltnutzung als Teilhabe	217
cc) Schranken einer Umweltnutzungsfreiheit	219
(1) Arten der Bewirtschaftung	219
(2) Zulässigkeit der Beschränkung	221
b) Vorteil und Bewirtschaftungsordnung	222
c) Höhe der Vorteilsabschöpfung	224
C. Vereinbarkeit mit Freiheitsrechten	226
I. Art. 14 Abs. 1 GG	227
II. Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG	230

9. Kapitel: Bundesstaatliche Kompetenzverteilung	231
A. Grundsätze	231
I. Gesetzgebungsrecht	231
1. Vorüberlegung	232
2. Spezialfall: Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG	233
3. Annexkompetenz	234
a) Begriff	235
b) Annex oder Teil der Sachregelung	236
c) Ergebnis	239
4. Verwaltungsverfahren	240
a) Dogmatische Konstruktion	240
b) Rechtsfolgen	241
c) Gebührenarten	242
II. Ertragsverteilung	244
B. Kompetenzarten	245
I. Ausschließliche Bundeskompetenz	245
II. Konkurrierende Bundeskompetenz	246
1. Herkömmliche Maßstäbe	246
2. Widerspruchsfreiheit	248
III. Rahmengesetzgebung	253
C. Zusammenfassung	254
Ergebnisse der Untersuchung	256
Literaturverzeichnis	263
Sachverzeichnis	293